

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

コミュニティと公共サービス : コミュニティ法人 問題の視点から

著者	名和田 是彦
出版者	法政大学公共政策研究科 『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	2
ページ	1-13
発行年	2014-03-24
URL	http://hdl.handle.net/10114/11420

〈巻頭言〉

コミュニティと公共サービス
—コミュニティ法人問題の視点から—

名和田 是彦

1. はじめに～コミュニティの法人化の問題～

本号は「コミュニティ」をテーマとしており、本稿はそのいわば総論ないし導入としての位置づけである。

したがって、公共政策論の観点からコミュニティについて俯瞰的で導入的な文章が期待されるところかもしれない。しかしそれではあまりにも平板で、かえってわかりにくいものとなりそうである。そこで、本稿では、もう少し特定されたテーマについて論じてみたい。

『公共政策志林』の本号が「コミュニティ」をテーマとした機縁は、2013年10月26日に行われた第38回まちづくり都市政策セミナーが「コミュニティ」を統一テーマとしていたところにある¹。公共政策研究科が中心となり、他の研究科のご協力もいただいて伝統あるセミナーが行われ、今回はまた新たな盛り上がりがあったのは喜ばしい。その分科会の一つとして、筆者は「政策概念としての市民社会」をテーマとした分科会を主宰したが、それについては、この分科会の登壇者（筆者を含む）の寄稿で本号に特集を組んでいる。

さらにこのセミナーでは、公共政策研究科の武藤博己教授が中心となって「コミュニティと公共サービス」という分科会が行なわれた。本稿は、このテーマを発展させてみたい。

筆者自身、特に1990年代以降のコミュニティ政策の新しい局面において、コミュニティの公共サービス提供主体としての役割が、「協働」、「新しい公共」、「市民社会」といった政策概念のもとで強調される

ようになったことについて、何度も論じてきた（さしあたり名和田（2009）を参照していただきたい）。

コミュニティが公共サービスの提供主体であるとする、一定の局面で、法人形態をまとわなければならないのではないか、という問題領域に思い至るのは自然であろう。本稿ではこの問題を整理してみたいのである。

武藤教授の分科会構想に刺激を受けて考えてみると、筆者自身これまでのコミュニティ研究において様々な法人形態に出会い、その都度研究意欲を持ったことが思い出されるが、しかし、コミュニティと法人形態という問題そのものについてはついぞまとまった考察をしないできた。筆者のこれまでのコミュニティ政策の研究は、都市内分権論（後述）が中心であり、そこでは地域コミュニティが法人というツールを使って事業（公共サービスの提供活動）を行なうという問題は、重要ではあったものの、都市内分権論の他の論点に比して筆者としてはあまり注力してこなかった。

しかし、コミュニティの「自立」がますます強調されるようになり、ほうぼうの地域コミュニティが独自の法人（NPO 法人であることが多い）を立ち上げて収益事業を本格化させている姿を多く見るようになり、更に、本稿の終わりの方で論じている4市（雲南市、朝来市、伊賀市、名張市）共同協議の取り組みを知るに及んで、自分なりの考察を試みる機会を持たねばならないと考えようになった。本稿は、決して十分ではないが、そのスタートとするつもり論稿である。

2. 市町村合併と「コミュニティ」

法人といえば、そもそも地方自治体は法人である。日本では、地方自治法が「地方公共団体は、法人とする」と定めている（第2条第1項）。

このことの持つ意味について考えることから本稿の考察を始めよう。

しかし、考察の視野をあまり広げてしまうと、例えば国自体を法人とみなす法学説（国家法人説）の問題など、困難な（本稿にとっては周辺の）理論問題を抱え込んでしまう。ここでは、一定の地域を運営する（「地域を運営する」ということの意味についてはこのあと述べていく）ためになぜ法人格が必要とされるのかについて、ミルトン・コトラーの思想を手がかりに検討の糸口を見出すこととした。

ミルトン・コトラー（Milton Kotler）は、1960年代にアメリカで公民権運動のある潮流を代表する活動家として活躍した人である²。

コトラーは、コミュニティが、大都市によって合併される前は、自立した自治体として一つの「政治的単位（political unit）」だったことに注意を促し、これに再度「政府（government）」としての地位を取り戻すことが必要だと訴えたのであるが、本稿として関心を持つのは、一個の「政治的な単位」として地域社会を秩序づけ運営していくために、ぜひとも必要だと考えられている制度上の条件に関するコトラーの考えである。コミュニティ政策の目でコトラーの議論を読み解くならば、次の4つの条件が浮かび上がってくる³。

第一に、管轄領域が公的制度的に画定されていること、第二に、コミュニティ運営主体がそれ独自の主体として対外的にも対内的にも確立されるための法人格を持つこと、第三に、領域内に妥当すべきルールを自主的に制定できるための条例制定権を持つこと、第四に、実際にこの地域に秩序をもたらす公共サービスを提供するなど、必要な地域運営の仕事を行うための資源を調達できるための課税権を持つこと、であった。

しかしこれらの必要条件をコミュニティは合併によって奪われたのである。これによって周辺の旧自治体がいかに独自の地域振興策を有効にとることができずにさびれたか、大都市周辺地域住民が税金を取られるだけでこれが大都市業務中心に投資されるばかりとなったかを、コトラーは告発している（Kotler（2005）の第2章）。これに対してコトラーは、コミュニティが完全な独立国家を目指すようなミリタントな革命路線も、公的サービスの非暴力的なボイコットとセルフヘルプによる近隣の建設という路線も、ともに退けつつ、上級政府からの権限委譲による近隣政府の設立を目指すのであるが、そのような権限移譲を受けるまでは何もしないというのではなく、コミュニティのための民間法人をつくって実際に地域づくりの実績を積んでいくことを実践した。彼は、2005年にこの本が再版されるにあたって寄せた序文において、「近隣を組織する中で、隣人たちがその領域（territories）とコミュニティの福利に忠誠心をもっていることを知った」（Kotler（2005）：xi）と回顧し、「60年代に多くの都市で私たちは近隣法人（neighborhood corporations）を設立した。この法人は、自身の基本的権力構造を決定し、住宅、保健、教育、経済開発といった生活上のサービスや施設のための重要な資源を管理した。これらすべては、領域的に確定された非営利の近隣法人という法的枠組を通じて行なわれたのである」（Kotler（2005）：xii）と述べている。「近隣法人」は民間法人であって、これが母体となって政府の認可を得て「近隣政府」に移行していくことが展望されていたのである。

ここで本稿として注意しておかなければならないのは、コトラーが、今日の「コミュニティ開発法人（community development corporation. よく CDC と略称される）」の源流となる事業法人を立ち上げて地域運営の実績を積みながらも、それだけでは十分ではなく、最終的には州の認可を得て近隣自治法人＝近隣政府（neighborhood government）という制度的形態をまとう必要があると展望していたことである。上に整理した「コトラーの4条件」は公権力的権限であり、単なる民間法人では得ることがで

きない。

コトラーの近隣政府論には、このように地域社会を運営するための法人が持つ二つの側面がよく表れている。すなわち、地域に基本的な秩序の枠組や具体的なルールをもたらし公権力的な側面と、地域が必要としている公共サービスを組織する事業的な側面とである。ここでは、前者を「公法的側面」、後者を「私法的側面」とよんでおこう。

地域に必要なルールと秩序をもたらし、地域が必要としている公共サービスを組織していくこと（これを本稿では「地域を運営する」と表現する）は、多面的な営為であり、一つの法人ではなかなかやり切ることとはできない。特に、公法的側面と私法的側面とは、別の法人に分任させることが多い。さしあたり、地方自治体（＝公法人）が主として特定の事業を行うために別働隊として第三セクターなど（＝私法人）を設立して取り組むといった場面を想起していただければ、このことがよく理解されるだろう。

そして、合併は、地域社会からこうした制度枠組を奪ってしまうのである。その不都合に対処するために、住民たちは、CDCのような私法人を設立して私法的側面には対応できるが、公法的側面に対応するためには国家権力による権限付与（公法人としての認可）を必要とするのである。

3. 合併への対応としての都市内分権

合併によって地域運営システムを地域社会が奪われるという事態は、なにもアメリカに限ったことではなく、むしろ全世界的現象である。文明の高度化によって公共サービスに求められる水準が高度化すると、これに対応する行政態勢が求められることとなり、この態勢を市町村に担わせることとした場合には、市町村の規模の拡大、すなわち合併が追求されることになる。また、膨張する都市空間を一体的に管理するシステムを都市自治体に担わせる場合にも、都市の膨張に応じて大都市圏が一体の都市自治体とされる政策が追求される。

特に後者のタイプの合併の場合は、コトラーの要

求する4条件の奪還は、都市空間の一体的管理を保障するシステムとしてはやや分散的すぎると考えられるようであり、もう少し微温的なシステムが考案されてきた。これが都市内分権である⁴。

「都市内分権」とは、一般的には⁵次のような仕組みを指す。すなわち、

- 1) 自治体の区域をいくつかに分け、
 - 2) その区域ごとに役所の出先を置き、
 - 3) 更にそこに住民代表的な組織を置く、
- 仕組みである。

都市内分権は、合併によって大規模化した市町村のもとで、役所が遠くなるという公共サービス上の不便と、決定権の所在（首長や議会）が住民から遠くなるという民主主義の上の不都合とに対応する仕組みである。前者の不便に対応するのが2）であり、後者の不都合に対応するのが3）である。

一般的に都市内分権と言った場合には、コトラーが構想したような、都市自治体の中にさらに公法人（日本流の表現では「特別地方公共団体」ということになる）を設立する仕組みも含んでいうことが多い。例えば、都市内分権のことを英米では「近隣政府（neighborhood government）」ということが多い⁶が、これは、コトラーの思想においてそうであったように、都市内の各自治単位が法人とされる仕組みを想定している。しかし、多くの場合、都市内分権においては、都市空間の一体的管理という考慮からか、各自治単位を法人とするまでの分散的体制は選択されず、上記のような仕組みに留められる（日本都市センター(2004)でいうところの「機関型」である）。

「機関型」の都市内分権という仕組みは、自治システムという面から見るとやや微温的である。コトラーが主張した4つの条件から見ると、都市内分権は、管轄領域の公的画定という条件は満たしているけれども、それ以外はいずれも不十分である。

すなわち、法人格は持たず、かろうじて行政機関の一種（地域自治区の「地域協議会」やドイツの都市内分権における場合など）として、あるいは権利能力のない社団として（本稿で引き合いに出したいいくつかの日本の都市内分権における地域コミュニ

ティ組織の場合)、行為主体としての資格を認められているが、現代日本の場合はおそらくこれだけでは今日の地域課題に対応した活動は十分にはできないだろう(後述)。

また、条例制定権は持たず、ドイツでは一定の事柄について行政を拘束する決定を行う権限を認められているケースが多いが、日本では、行政から諮問を受けて答申をする権利や意見を建議する権利を与えられ、その意思が尊重される(法的拘束力はない)ようになっている程度である。

課税権ももちろん持たず、一定の額のまとまった交付金を与えられてその用途を自由に決められる、あるいは当該地域に関する予算について何らかの要求を行うことができる、ということが認められている程度である。

農村部では、コトラーの挙げた4つの条件を満たしたコミュニティ運営システムが多く見られる⁷のに対して、都市部の場合は、膨張する都市空間を一体的に管理するシステムが求められ、その主たる制度的姿として合併と都市内分権が選択されたのであろう。

この「機関型」都市内分権の仕組みを地域運営システムとして考えてみると、公法人的側面は、行政機関の一部として一定の公権力的権限を持つことで充足しており、また私法人的側面は、都市内分権の住民代表組織の行なった議決を行政が受け止めて執行するという組織プロセスを通じて、行政サービスとして実現していくようになっている。したがって、コミュニティを法人化するという必要は生じないのである。

しかし、現在日本でも都市内分権の仕組みが各自治体の創意工夫によって多様に展開されているが、その中で各地域で法人を設立する動きが次第に登場してきている。これは何故であろうか？

以下、日本の合併の独自の性格と、それに伴う日本の都市内分権の独自の性格を、本稿に必要な限りで見えていくことにする。

4. 地域運営のための民間的ソリューションとしての自治会・町内会

このように見えてくると、(特に平成の大合併より前の時代の)日本の合併後の対応は非常に特徴的である。すなわち、合併によって地域運営の4条件を全く失うこととなる地域社会(旧市町村)は、都市内分権のような微温的な手当さえされず、およそ何らの制度的対応もなく全く制度外に放置されたのである。

住民たちはこれでは困る。そこで日本各地の住民たちは、きわめてアクロバティックな方法によって地域運営組織を確保せざるを得なかった。彼ら・彼女らは制度を通じて国家権力の力を借りることができないのであるから、持っているのは民間的な合意原則だけである。地域運営を可能にするために人を義務付ける力は、民間原理のもとにおいては、合意にのみ求められる。すなわち、当該地域の住民全員を会員にする(規約に合意してもらう)組織をつくったのである。これが、今日「自治会」とか「町内会」、「町会」、「区会」、「部落常会」等々と呼ばれている民間地域組織であることはいうまでもない(本稿では「自治会・町内会」と記する)。近代の社会契約論、例えばルソーのいう「少なくとも一回の全員の合意」は、近代日本の地域生活者にとっては、単なる論理的仮構ではなく、生活上の必要に基づく事実であったのである。

全員が会員であれば、規約や総会等の会の機関の決定が会員を拘束することを通じて地域全体のルールとなることができる。これが条例制定権の替りとなる。

また、全員が会員であれば、公平に会費を徴収し、財政を構成することを通じて、当該地域社会は財政を持つことができる。これが課税権の替りである。

会員の分布によって、公的に画定されなくても、この会はそれ自身の管轄領域を画定できる。

法人格を持たないことはもちろん様々な不便をもたらしたし、だからこそ1991年に地方自治法改正によって認可地縁団体の制度(同法第260条の2以下)

が設けられたのであるが、いわゆる権利能力のない社団の法理によって最低限の団体的実在性が担保された。

こうして、全く制度外に放置された地域社会は、民間的原理のみに基づいて地域組織をつくり、コトラの4条件をある程度充足し、公法人的側面と私法人的側面の双方にわたって地域運営を行なったのである。

明治の大合併で、もっとも基礎的ないわゆる自然集落は、近代的な社会条件のもとで地域運営を行なう⁸ための基本的条件であるコトラの4条件を手にすることはできなかった。

更に、昭和の大合併で、明治の大合併によって成立した比較的小規模な自治体は、制度の外に放り出された。

これに照応して、多くの地域において、単位自治会・町内会と連合自治会・町内会という二つの地域的層にわたって、民間地域組織が地域運営を行なうという構造ができた。これが、高度成長期前夜の日本の地域社会の基本的構造であった。

5. コミュニティ政策としての都市内分権

この地域運営に関する民間的ソリューションは、当該地域の住民がすべて会員になるという大前提のもとでのみよく機能することに注意しなければならない。

会員でない者が当該地域に生活することになると、会の決定の拘束力は会員にしか及ばないという民間原理の限界から、会のルールが地域のルールにならない。例えば、ゴミステーションの管理の仕方を決めても、自治会の会員でない者はこれに拘束されず、地域の中で様々なトラブルの原因となる。

また、会員でない者は、当然会費も払わず、財政に貢献しない。にもかかわらず自治会・町内会の組織している公共サービスの中には排除性のないものも多い。防犯灯、地域の清掃、掲示板などを想起すれば明らかであるように、これではフリーライダーの問題を生じてしまう。

このように加入率は自治会・町内会の本質に関

わっており、その力（地域運営を可能にする力）の主たるバロメーターと言ってよい。

そして実際、高度成長を通じて本格的に都市化し工業化した日本社会の特に都市部において、自治会・町内会の加入率は低下し始めた⁹。

もはや民間的原理のみに基づいて身近な地域社会を運営していくことはできなくなる時代が到来したのである。したがって、それに対する政策対応は、この身近な地域社会に何らかの制度的な枠組を与えるという内容を持つものとなるほかはない。

このように考えると、従来民間原理による地域運営にいわば丸投げされたままで制度的には放置されていた身近な地域社会を今や政策的ターゲットとして「コミュニティ」の名で呼ぶこととなった、と捉えることができる。こうした政策を「コミュニティ政策」とよぶ。そして、その政策的手法としては、この「コミュニティ」を何らかの形で制度の中に取り込むことであり、これを「コミュニティの制度化」とよぶことができる。

「コミュニティの制度化」による「コミュニティ政策」は、1960年代後半から取組まれるようになったが、様々な類型があり、歴史的に変遷してきた。これについては、ここで詳しく述べる紙幅がないので、名和田（2009）（特にその第1章と第2章）を参照していただきたい。

実際の政策展開を見ると、日本の「コミュニティの制度化」は、多くの場合都市内分権制度としての様相を持っているが、特に明確に都市内分権としての性格を持った仕組みが広汎に現れるのは、今世紀になってからである。

2013年度に日本都市センターが行なった（したがって調査対象は市と東京特別区に限られる）都市内分権に関する全国調査の結果を見よう¹⁰。「貴自治体の区域内で、初めて協議会型住民自治組織が設立された時期をお教えてください。」との設問に対する回答は、以下のようになっている。

設立年	回答数	割合
1970年以前	5	2.04%
1970～1975年	12	4.90%

1976～1980年	18	7.35%
1981～1985年	8	3.27%
1986～1990年	5	2.04%
1991～1995年	5	2.04%
1996～2000年	7	2.86%
2001年	4	1.63%
2002年	2	0.82%
2003年	6	2.45%
2004年	6	2.45%
2005年	22	8.98%
2006年	21	8.57%
2007年	10	4.08%
2008年	14	5.71%
2009年	8	3.27%
2010年	10	4.08%
2011年	13	5.31%
2012年	16	6.53%
2013年	19	7.76%
不明等	3	1.22%
無回答	31	12.65%

これを見ると、このアンケート調査でいう「協議会型住民自治組織」、即ち都市内分権における住民代表的組織を設置したと自認している都市自治体（812市区中回答した504自治体の中のほぼ半数（245自治体）である）は、その大多数が今世紀になってこうした仕組みを実際に運用し始めたことが分かる。

1980年代には、身近な地域にコミュニティ・センターを設置し、それを地元住民組織に管理運営させるというコミュニティ政策がかなり普及した¹¹はずであり、これも先に示した定義に照らすと、都市内分権として捉えることができると考えられるが、実際の政策的意識においては、日本の都市内分権は今世紀になって一般化したと言えるのである。

このように、都市内分権制度によるコミュニティの制度化を通じて、民間原理のみによる地域運営の隘路を克服して、地域コミュニティの地域運営システムを回復する政策が、特に今世紀に入って大きく推進されている。その背景には、バブル経済崩壊後の厳しい状況、即ち行政側の財政的窮乏と民間側の格差の拡大、さらには少子高齢化、人口減少という

いわゆる「右肩下がり」の状況がある。この背景のもとで、この日本の都市内分権には、2004年に地方自治法改正で導入された「地域自治区」制度も含めて、「日本型都市内分権」ともいうべき、特有な性格が見られる。

それは、「協働」という政策思想が強く作用しているという点である。すなわち、さきほど都市内分権について、「公法人的側面は、行政機関の一部として一定の公権力的権限を持つことで充足しており、また私法人的側面は、都市内分権の住民代表組織の行なった議決を行政が受け止めて執行するという組織プロセスを通じて、行政サービスとして実現していくようになっている。したがって、コミュニティを法人化するという必要は生じないのである。」と述べたが、このことは日本のコミュニティ政策には実は当てはまらないのである。

私法人的側面について言うと、まさに「協働」という政策理念にしたがって、公共サービス提供は行政だけではなく民間の様々な主体（当然地域コミュニティも含む）も行なうべきものとされるので、その実施体制を地域コミュニティ側も組織しなければならない¹²。また、このことの反面であるが、コミュニティに公共サービス提供主体としての期待が高いために、公法人的側面のほう¹³はあまり強力ではなく、公式の決定権はコミュニティには付与されない。

このことについて本来は詳しく論ずべきであるが、本号に筆者がもう一つ寄稿している「現代の政策概念としての「市民社会」の歴史的位置—現代コミュニティ政策論の観点からの整理—」という論文で若干ふれているほか、名和田（2009）に詳述しているので、詳細は省略させていただきたい。同じ雑誌に掲載されている別な論文も参照しないとよく趣旨の分からない論文というのも、読者にとっては迷惑ではあるが、紙数の制約からお赦しいただきたい。

6. 近年の日本型都市内分権の一傾向と新しい地域法人の模索

「協働」という政策理念が提唱され、更には近年は「市民協働」という概念もかなり定着してきており¹⁴、「もはや行政のできることに限界がある」、「地域は行政に頼らずに自立すべきである」、という言説が今や大合唱状態である。このような「自立」を強いられた地域社会は都市内分権程度の地域運営システムで満足できるのであろうか？

そうした立場から、「地域の自立」の政策的方向性を、実際の各地域コミュニティでの取り組みから学んで展望すると、独自財源を求めて事業性のある活動展開をするために、都市内分権制度の住民代表組織の統括の下で、独自の事業組織を立ち上げ、これを法人化して動きやすくする、という方向性が見えてくるように思われる。すなわち、本稿でいうところの「私法人的側面」を、まさに「法人」として実体化する方向性である。

いくつかの節に分かって述べてみよう。

(1) 地域コミュニティの意思を実現する組織を法人化すること

日本はもともとすべての公共サービスを行政が担ってきたわけではなく¹⁵、自治会・町内会をはじめとして、民間側で公共サービスを組織する態勢が様々に存在している。都市内分権制度とは無関係にこうした仕組みが日本の地域社会には存在しており、むしろ日本型都市内分権制度はこうした地域社会の諸力を当てにして設計されている。

このような民間地域社会サイドの取り組みが特に高い事業性を持つ場合には、法人形態をまとうことが必要になろう。都市内分権とは無関係にもそうした試みがこれまで行われてきた。地方自治法の財産区制度や区分所有法の管理組合法人制度などは、本稿の意味での公法人的側面をも含む法人形態といえよう。これらの法人制度にすんなり当てはまらない場合は、より一般的な法人制度を応用的に活用することになる。

財産区とはならず財団法人という形態をとったケースも過去においては多いようである¹⁶。場合によっては、営利法人（株式会社や有限会社）を使う場合もある¹⁷。また、社会福祉法人や医療法人が、地域に根ざし地域運営のかなりの部分を担う状態になっているケースも見られる¹⁸。

特定非営利活動促進法ができてからは、特定非営利活動法人となるケースが事例数としては多いように思われる。記してはきりがないが、参考までにいくつか挙げよう。

八王子市の「フュージョン長池」は、地域ベースのNPO法人としてつとに著名であるが、最近では地域内の公園の指定管理者となって、地域の身の丈に合った事業体を確立している（http://www.pompoco.or.jp/profile/index_about_fusion.html（2014年2月7日閲覧）を参照）。

浜松市天竜区熊地区の「夢未来くんま」も、地域住民の多数を会員としている（各世帯に必ず会員がいる状態を実現している）NPO法人としてつとに有名であるが、「くんま水車の里」を運営するコミュニティ・ビジネスの事業体であるほか、様々な事業を行なっている（http://kunma.jp/suisha/?page_id=23（2014年2月7日閲覧）を参照）。

横浜市旭区若葉台地区の「特定非営利活動法人若葉台」は、若葉台地域の地区社会福祉協議会が発案してできた法人で、「居場所づくり、障害者支援、青少年育成、子育て支援、空き店舗、空き教室の活用、同様の目的を持つ団体の支援・意見交換等に関する事業を行い、誰もがこの街に永く住み続けたいと思えるような、良好で活力あるまちづくりに寄与する」ために設立された（定款第3条）。

これらについて、おそらくたくさんの事例があり、それを地道に追いかけた研究も数あるものと思われるが、筆者の現時点での知識は乏しく、わずかな注記を上にした程度である。本稿として重要なのは、このような事例においても、地域社会を組織する際の公法人的側面と私法人的側面が見られるという点である。

第一に、都市内分権のような形で「地域の総意」を公式に決定する制度上の仕組みを必ずしも持って

いるわけではないが、事実上当該地域としての方向性を確定する場があり、そこで示された方向性を実現する制度装置として事業法人が設立されている、という構図があることが注意される。上記横浜市旭区若葉台地区の場合は地区社会福祉協議会、神戸市長田区真野地区の場合はまちづくり条例上の認定された住民組織であるまちづくり推進会が、それぞれこうした事業法人が必要であるとの方向性を示したと見ることができる。この場合は、この方向性を示す機能が、本稿で言う「公法人的側面」であって、これを法制度が担保しない中で¹⁹、地域住民が工夫してそうした仕組みを生み出しているのである。

そのような方向性を示す仕組みを地域コミュニティが持たない場合は、地域住民全員を会員とするNPO法人を設立するというややアクロバティックなやり方が若干見られる。上記の「夢未来くんま」がそれに当たる。方向性を示す仕組みがないので、事業法人自体に本稿で言う「公法人的側面」を担わせようとして、地域代表性を確保するために地域住民の大多数を会員としようとするのだと捉えることができるだろう。また、上記の「たすけあいゆい」の場合は、連合自治会長や民生委員など地域の役職者を理事に入れることで、「公法人的側面」を持つようとしていると言える。

第二に、地域社会の組織化における私法人的側面の論点としては、高い事業性を必要とする場合にその事業を担う法人が設立されるということが重要である。この、本稿でさしあたり使用している「高い事業性」という概念については、多くの事例を収集し整理してもう少し入念に規定する必要があるだろう。すなわち、地域社会に法人の設立を促す諸要因を確定する作業である。

ここでも暫定的ながら考えてみると、不動産の所有や賃借、人の雇用を必要とする事業、一定の資格や許可を必要とするような専門性の高い事業では法人設立に至りやすいと言えそうである。他方で、法人設立にブレーキをかける要因として、自治会・町内会など、安定した組織でかつ行政とも十分な信頼関係を持っている組織が担い手に加わっている場合は、法人をつくるまでのことはない判断されるこ

とがこれまでは多かった。コミュニティ・センターの指定管理者（地方自治法第244条の2の改正前の姿である、公の施設の管理の公共的団体への委託という制度の下での「公共的団体」も同様である）が地元で組織された管理運営委員会である場合は、不動産の管理や人の雇用を伴うけれども、地域組織を法人化することはあまり行なわれない。この場合は、例えば雇用主は管理運営委員会の委員長（多くの場合地域の自治会・町内会長）個人となる。こうした法人設立の促進要因と制約要因とのベクトルの合成によって法人設立に至るかどうかが定まってくるのではないかな。

（2）都市内分権と事業型住民組織の法人化

このように考えてくると、自治体が都市内分権制度を整備してくれれば、「公法人的側面」は都市内分権制度の枠内で確保され、事業法人は純粋に「私法人的側面」を持てばよいことになる。

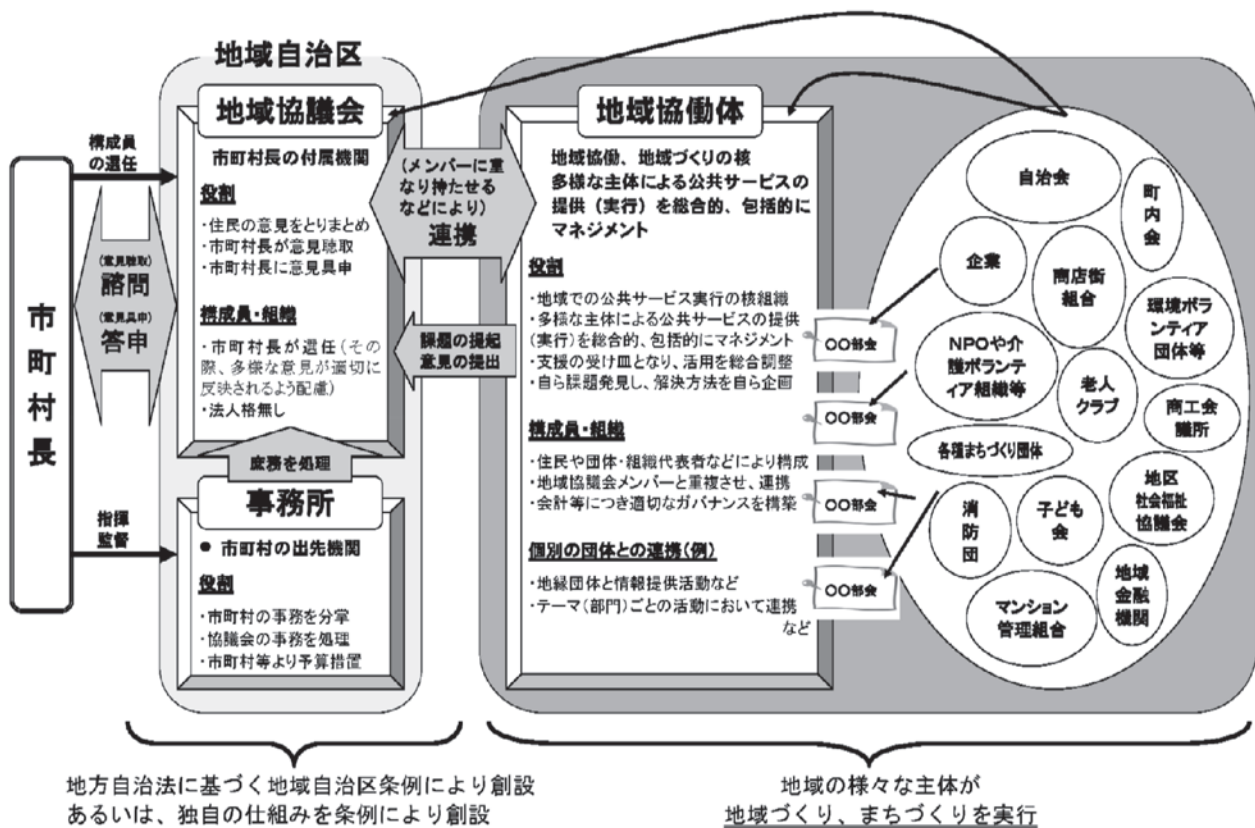
次の図は、総務省の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」（筆者はその座長を務めた）の報告書のものである（2014年2月7日の時点で、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_community/においてこの報告書のほか、研究会の資料が入手できることを確認している）。

この概念図は、これからのコミュニティ組織による地域運営の仕組みを描いたものであるが、地方自治法上の地域自治区制度を使うことを想定して描かれている点でいわば総務省的バイアスが見られる。しかし、このバイアスには固有の理論的メリットがある。

地域自治区制度を採用した場合には、住民代表組織である「地域協議会」の役割は、法律の規定に従って審議機能に限定されてしまい、その議決（＝地域の総意）を自ら実践することはできない。例えば議決を実践するのは行政の役割とされているドイツの都市内分権ではこれでよいが、日本の場合は地域住民もまた議決を実践する役割を負っているのが「日本型」都市内分権たるゆえんであった。

そこで、地域自治区制度をコミュニティ政策として採用している自治体では、地域協議会の議決を実

(参考)「地域協働体」と地域自治区の連携(図)



践する住民側の組織態勢を構築する必要があることになる。宮崎市、恵那市、飯田市は、地域協議会の意思決定を受け、行政からの交付金を使用して事業を行なうための独占的な住民組織を設立しており、上越市、豊田市は、各地域自治区において事業の公募を行ない、地域協議会が助成対象事業を審査・決定している。この前者の、独占的実行組織を設立するタイプ²⁰について、この実行組織を上概念図は「地域協働体」とよんでいるのである。

このような、本稿で言う「公法人的側面」が地域協議会によって代表され、「私法人的側面」が地域協働体によって代表される構図は、理論的に分かりやすい。特に「公法人的側面」は、都市内分権制度によって法制上のものとされることで、より明確で制度上担保されたものとなる点で、前節で検討した事実上地域を代表していると地域住民たちが認める仕組みによる「公法人的側面」の実現よりも、安定性がある²¹。

この構図は、地域自治区制度を採用せずに各自治体が独自に設計している都市内分権制度(条例によ

るものもあれば、単なる要綱によるものもあり、またそうした公式の文書根拠なしに行なっている場合もある²²)においては住民組織が一つしかないために一見すると分かりにくい、しかし、住民組織の内部に、役員会という意思決定部門があり、複数の部会という形で実行部門が組織されている、というふうにして、やはり存在しているのである。

都市内分権制度を通じて地域コミュニティは「公法人的側面」を獲得し、地域の総意を対外的にも対内的にも明確に決定し、地域運営の司令塔を得ることができるのである。そしてこの基礎に基づいて各地域コミュニティは「私法人的側面」を組織するが、その活動が高い事業性を持つ場合には、やはり独自の法人を設立する場合がある。

地域コミュニティが行なう事業のうち、特に事業性の高いものを切り出して、これを法人運営とするケースは、前節に述べた事例と似ており、分かりやすい。例えば地域自治区制度を採用している宮崎市の生目台地域自治区では、商店街の空き店舗を賃借して運営する拠点について、このほどNPO法人に

よる運営にすることにした。恵那市の中野方（なかのほう）地域自治区では、実行組織の「まちづくり委員会」の部会の中に、「農事組合法人不動滝野菜の会」や「特定非営利活動法人恵那市坂折棚田保存会」などが入っている。

このように個別の事業を法人が担っている場合では、都市内分権住民組織が当該事業を法人へと切り出したのか、既存の活動で法人化されたものが都市内分権住民組織に入ってきたのか、判断が難しいものもある。

しかし更に、この「私法人的側面」の全体を法人化するケースもある。

恵那市の山岡地域自治区では、「特定非営利活動法人まちづくり山岡」が地域協議会の決めた事業を（全部というわけではないが）かなり担っている。このNPO法人は、地域住民のほとんどを会員としている点で有名である。

このように、都市内分権制度の下で、各地域が戦略的司令塔としての「公法人的側面」と地域が必要としている公共サービス提供システムとしての「私法人的側面」をともに持つことになるが、これに包括的な法人形態を与えようとする動向がある。これについて最後に論じてみたい。

（３）地域コミュニティ組織そのものの法人化

現在、雲南市（島根県）、朝来市（兵庫県）、伊賀市（三重県）、名張市（同）の４市が取り組んでいる「小規模多機能自治組織法人格取得方策に係る４自治体共同協議」というものがある。まだ現在進行中の政策的取組みであるから、無責任に中身を紹介したり論評したりして当事者にご迷惑をかけることは避けなければならないが、概括的に現時点での筆者の考えを述べることによって、本稿のむすびとしたい²³。

４市ともそれぞれに都市内分権を制度化しており²⁴、したがって各地域コミュニティはその「公法人的側面」を確保しており、またそれぞれ事業を行っているので「私法人的側面」ある程度持っている（いくつかの地域コミュニティはNPO法人等の法人化された事業組織も設立している）。それでも、

どの市も厳しい状況にある農山村の過疎地域を多く抱えており、その地域運営のためにはより充実した組織体制が必要だと考えているようであり、その組織体制こそ都市内分権住民組織そのものの一体的法人化なのである。このいわばオールインワンの地域法人を、雲南市は「スーパーコミュニティ法人」とよんでいる。本稿では、なにかすわりのいい言い方が必要だという全くの論述の便宜のためにすぎないが、「地域自治法人」と言っておきたい。

まず４市の現段階での構想を確認すると、2013年12月16日に朝来市で行なわれた第４回の共同協議において示された資料によると、４市が求めている新しい地域自治法人が満たすべき要素は、以下のとおりである。

（a）法人の設置目的

- ・公益的な地域活動を行うことを目的とする。
- ・財産を保有でき、法人名で登記が可能。

（b）認可要件

- ・構成員名簿の提出は、自治体の条例に位置づけられた地域自治組織であれば、不要にする。（認可地縁団体制度の使いにくさを解消）ただし、構成員名簿は団体の運営上必要である。

（c）構成員要件

- ・その地域に居住する者
- ・その地域で事業を行う個人又は法人
- ・その地域への通学者、通勤者
- ・その地域で活動する各種団体

（d）表決権

- ・構成員であれば、法人、団体でも可能とする。
- ・代議員制を取り入れることができるようにする。

（e）余剰金の扱い

- ・公益団体であるため、地縁団体や公益法人と同様に不可とする。

（f）解散時の財産の扱い

- ・地縁団体の処分規程と同じ

（g）税制

- ・公益法人と同じ扱いにより課税
- ・みなし寄付金を認める

(h) 寄付金

・寄付金控除の対象団体とする

この地域自治法人は、各自治体が現に政策化している都市内分権において地域代表性を持っている（＝公法人的側面）住民組織を法人化するものであるが、そのようなものとしてそれがそのまま事業体（コミュニティ・ビジネスの主体）にもなるいわばオールインワンの法人として構想されているところに大きな特徴がある。

公法人的側面については、「自治体の条例に位置づけられた地域自治組織」（上記（b）項）というように、市から認定されることをもって地域代表性を担保しようとしているように理解されよう。これは現在条例による都市内分権を制度化している自治体がよく行なっているやり方である（名和田（2013）参照）。公法人的側面を特別地方公共団体になる方向で実現しようとする²⁵、現在の地域自治区制度にして既にそうであるように²⁶、意思決定の正統性の淵源となる会員の範囲は当該地域の有権者に限定されることとなり、事業者や通勤、通学者、非在住活動者を会員とすることはできなくなるだろうし、法人や団体が表決権を持つこともできないだろう。

私法人的側面については、あくまで公益活動を行なう公益法人として構想されているのだが、地域課題解決のためにかなり自由に収益事業を行なうことが必須だと構想されている。

内閣官房地域活性化統合事務局「国と地方の協議（平成25年秋）新たな規制の特例措置に関する協議結果」によると、雲南省の「スーパーコミュニティ法人の創設」の要望に対して、「認可地縁団体制度は、自治会・町内会に法人格を与えることにより不動産登記を円滑に行えるようにしたものであり、ご提案内容とは根本的に趣旨が異なるものであるため、現行の認可地縁団体制度の改正ではご対応致しかねると認識しております」,「ご提案内容の実現に当たっては、NPO 法人など他制度のご活用や認可地縁団体制度以外の制度の改正、新制度のご検討などによるべきものと認識しております」という「担当省庁の見解」が記載されている。

しかし、認可地縁法人は収益事業が行えないから不可であるのはもちろんだが、NPO 法人その他は地域住民や在勤在学活動者以外のいわばよそ者を排除できないし収益事業にも制約があるから不可であり、株式会社は営利法人だから不可であり、協同組合はその類型に従って特定の事業しか手がけることしかできないから不可であり、と既存の法人制度はすべて4市の意に沿わないのである。したがって、「新制度のご検討」の方向であり、国とも新制度が必要との見解で一致しているようである。

見ようによっては、都市内分権住民組織で当該地域の戦略的司令塔を持ち（公法人的側面）、その熟慮と議決に基づいていろいろな住民団体がそれぞれの事業を遂行し、必要に応じてその取組のいくつかをそれぞれその取組の性質に相応した法人に担わせる、というのでいいのではないかと思われそうである。しかし、4市はオールインワンの法人にこだわっているのである。おそらくそこには、不況と財政危機、さらには少子高齢化、人口減少の中で厳しい状況に追い込まれた地域社会の切実な思いと強い政策的意志がある。そしてそれは、一見すると恵まれているかに見える大都市自治体の明日の姿でもあるだろう。地域コミュニティの法人化の問題は今後ますます政策論的重要性を増していくものと思われる。

注

- 1 第38回まちづくり都市政策セミナーについては、以下に触れている「コミュニティと公共サービス」分科会のことも含めて、本稿執筆時点では法政大学のホームページ上で概要を知ることができる（<http://www.hosei.ac.jp/gs/NEWS/topics/oshirase/130722.html> 2014年2月7日に確認）。
- 2 Kotler (2005) にその思想が語られている。この本は、最初1968年に出版されている。
- 3 コトラーの議論はやや錯綜しているが、それを筆者なりに読み解いて抽出したのがこの4条件である。名和田（2011）に詳しく論じたので、ここでは結論のみ記している。そのほか、コトラーの思想とアメリカの「コミュニティ開発法人（CDC）」については、宗野（2007）、宗野（2012）を参照のこと。
- 4 「都市内分権」という言葉とその内容は、近年だいたい市民権を得てきたように思われる。先般公表された第30次地方制度調査会答申においても「都市内分権」の語が

- 使われている。学術論文や各自治体の政策文書を見ると、ほかにも、「自治体内分権」、「地域内分権」、「地域自治組織」、「地域自治システム」などの言い方が見られる。本稿では「都市内分権」の語を用いることにする。
- 5 ここに「一般的には」といっているのは、あとで述べるように、日本の場合は、その独特な政策意図から、この定義からやや外れるような側面を持っていることを意識しているからである。それにもかかわらず、日本の「都市内分権」も、都市内分権の一種（いわば「日本型都市内分権」）として捉えることが、国際比較上有効であると考えられる。
- 6 なお、全国市長会のシンクタンクである日本都市センターが2000年代初頭に行なった一連の研究でも、「近隣政府」あるいは「近隣自治」の語が好んで用いられていた。日本都市センター（2001）、同（2002）、同（2004）などである。
- 7 フランスのようにそもそも農村部では合併をせずに小規模なコミューンが多数残っている体制、あるいはドイツの各州に存在している小規模町村の連携制度、イギリスのパリッシュなどを想起されたい。
- 8 「近代的な社会条件のもとで地域運営を行なう」ということの具体的な意味については、更に詰めて論ずる必要があると感じているが、今のところ、市場経済的環境のもとで合理的な組織体制を持つこと（法人格のほか、明確な規約、各機関の権限など）と、権力の編成が人的なものから領域的なものに移行することへの対応、の二つが念頭にある。後者については、松沢（2013）が興味深い考察を展開している。
- 9 自治会加入率の低下傾向については、まだ十分な検証とはなっていないが、名和田（2008）に論じた。私見によれば、今世紀になってからの加入率低下は新たな様相のものであり、したがって、本稿で述べているコミュニティ政策とコミュニティの制度化も、今世紀のそれはまた新たな歴史的段階のものとしての性格を明確にしていると考えているが、この点は本稿では深入りできない。
- 10 このアンケート調査は当然しかるべく整理されて公開されるのであるが、それは2014年3月のことで、本稿執筆には間に合わない。当面は、このアンケートを担当している「地域コミュニティの活性化に関する研究会」（筆者はその座長を務めている）の第4回研究会の資料が公開される（<http://www.toshi.or.jp/?cat=29>で見ることができる）ので、それを参照していただくことになる。
- 11 このことについても、さしあたり名和田（2009）の第2章を参照されたい。
- 12 このことがまさに日本において都市内分権における自治会・町内会の独自の役割を規定している。民間原理に基づく地域運営システムが限界を露呈したことが日本型都市内分権の政策的動機であったのだが、それでもこの都市内分権が「協働」を基本理念としている限り、民間側で公共サービスに携わる安定した組織を必要としており、したがって自治会・町内会の存在を必要としている

のである。この、自治会・町内会と都市内分権制度との独自な関係についても、本稿ではこれ以上立ち入らない。

- 13 これを筆者は、自治基本条例等の用語法を念頭に、「参加」とよんできた。詳しくは、本文に記しているように筆者の論稿を参照されたい。
- 14 「協働」とは、行政と何らかの民間の公共的主体との連携・協力関係を意味するのが基本であるが、「市民協働」というのは、民間の側の諸主体の連携・協力関係を強く意識した政策用語であり、いわゆる「ガバナンス」概念に当たると思われる。「市民協働」概念においては、多元主体的な連関の中で公共サービスが確保されていくというイメージであるから、行政の位置はかなり相対化される。この「市民協働」概念は、最近、自治基本条例や市民協働推進条例のような条例においてよく見かけるようになった。このことについていずれ詳しく論ずる機会を持ちたいと思っている。
- 15 よくこれと逆のことが語られていることは周知のとおりであるが、それは危機感を共有してもらって民間サイドに努力を促すための実践的言説だと思われる。少なくとも事実認識としては本文に述べたとおりであることは、自治会・町内会の存在そのものを想起すれば明らかである。公務員が提供しているわけではない公共サービスが日本では存在しているのである。
- 16 筆者が若干調査して知っている事例では、鹿児島県霧島市の竹子（たかぜ）地区の「竹子共生会」がある。水利事業と山林経営をもとにして、公民館活動、青少年育成事業、高齢者生きがいがづくり活動、食と農、自然の環境整備事業など、地域が必要とする事業を多様に行なってきた。
- 17 例えば、住民主体のまちづくりで有名な神戸市長田区真野地区では、コミュニティ・ビジネスの枠組として、あまり機能しなかったが、「有限会社真野つこ」を設立したことがある。
- 18 筆者が関わっている事例では、横浜市南区の社会福祉法人たすけあいゆい（筆者は理事を務めている）は、介護保険事業等の社会福祉事業を収益の基盤としつつ、地域が必要とする（しかしあまり収益が上らず、場合によっては赤字となる）公共サービスも広く手がけて、約6億円のお金をこの地域で回転させて地域経済に貢献している。
- 19 もっとも真野地区の場合は、まちづくり条例という法律制度上の仕組みが「公法的側面」を担保しているので、ここで挙げるのはミスリーディングであり、筆者の見解によれば、この都市計画分野のまちづくり条例は、たしかに市域の全体を覆うような仕組みではないが、都市内分権の一種として理論的に位置づけられるので、なおさらミスリーディングなのであるが、営利法人を使用している事例として便宜上ここに記した。
- 20 名和田（2011）：9ではこれを「住民組織の二重化」とよんだ。
- 21 このことを、名和田（1998）：6-7では、「事実上の

公共性」の「制度上の公共性」への転換とよんだ。

- 22 先に引用した2013年度の日本都市センターのアンケート調査によると、地域自治区制度を使っているのは1割程度で、条例によるものが約16%、要綱によるものが約30%、総合計画や予算措置によって根拠づけられているものが約27%、何らの文書上の根拠もないものが約25%、という結果であった。
- 23 筆者は、4市のご了解を得て、2013年12月16日に朝来市で行なわれた第4回の上記共同協議にオブザーバーとして参加させていただきただけで、たまたま伊賀市については多少の調査をさせていただいてきたが、ほかの3市についてはほとんど調査をしていない状態である。しかし、4市も、大いに議論を起こし新しい法人制度の必要性を訴え、法制化に向けていきたい考えであり、本稿で話題として取り上げる意味もあろうかと思う次第である。
- 24 雲南市は「地域自主組織」、朝来市は「地域自治協議会」、伊賀市は「住民自治協議会」、名張市は「地域づくり組織」として、それぞれ自治基本条例等の条例の根拠を持っている。もちろん、この種の都市内分権制度によくあるように、各地域での地域コミュニティ組織の実際の名称はこのとおりではなく、地域住民の意思で自由に命名している。
- 25 4市の構想には実はそうしたニュアンスも感じられる。上記（d）項に「代議員制」が挙げられているが、これが当該地域住民の全員を会員とする（強制加入制）を構想し、現実的に総会を開くことを可能にするための仕組みであるとする、これは特別地方公共団体の一類型とするほかないであろう。
- 26 もちろん地域自治区は、いわゆる「合併特例区」を除いて、法人ではないが、ここで引き合いに出したのは、地域協議会の構成員が「地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから」選任されるとされており（地方自治法第202条の5第2項）、地域自治区制度が多くの自治体に避けられる原因の一つとなっていることに着眼したのである。4市もまたこうした限定を望んでいない。

<参考文献>

- Kotler, Milton (2005) Neighborhood Government: Lexington Books.
- 名和田是彦 (1998) 『コミュニティの法理論』 創文社。
- 名和田是彦 (2008) 「コミュニティとコミュニティ・プラットフォーム」 『地方自治』 第732号, 2頁～15頁。
- 名和田是彦 (編著) (2009) 『コミュニティの自治 ―自治体内分権と協働の国際比較―』 日本評論社。
- 名和田是彦 (2011) 「『コミュニティ・ニーズ』 充足のための『コミュニティの制度化』 の日本的類型について」 『法社会学』 第74号, 1-13頁。
- 名和田是彦 (2013) 「条例による都市内分権に関する試論 ―佐倉市を中心として―」 広渡清吾, 浅倉むつ子, 今村与一編著 『日本社会と市民法学―清水誠先生追悼論集―』 日本評論社, 373～397頁。

日本都市センター (2001) 『近隣自治とコミュニティ―自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望―』 279頁。

日本都市センター (2002年) 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』 358頁。

日本都市センター (2004) 『近隣自治の仕組みと近隣政府―多様で主体的なコミュニティの形成をめざして―』 245頁。

松沢裕作 (2013) 『町村合併から生まれた日本近代』 講談社選書メチエ。

宗野隆俊 (2007) 「コトラー「近隣住区政府論」に関する覚書」, 『滋賀大学経済学部研究年報』 第14巻, 79-94頁。

宗野隆俊 (2012) 『近隣政府とコミュニティ開発法人―アメリカの住宅政策にみる自治の精神』, ナカニシヤ出版。